Volume I

Crescimento, Modernização e Política Externa

2ª edição

Coordenadores

- José Augusto Guilhon Albuquerque
- Ricardo Seitenfus
- Sergio Henrique Nabuco de Castro

Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)

Colaboradores

Braz José de Augusto
Flavio Fava de Moraes
Gelson Fonseca Jr.
Gerson Moura
Hélio Jaguaribe
José Augusto Guilhon Albuquerque
Luis Felipe de Seixas Corrêa
Luiz Augusto P. Souto Maiori
Luiz Felipe Lampreia
Monica Hirst
Paulo Fagundes Vizentini
Paulo Roberto de Almeida
Ricardo Seitenfus
Rodrigo Amado
Rubens Ricupero
Tullo Vigevani

Lumen Juris Editora

A Política Externa de João Goulart

Rodrigo Amado

A Síndrome da China

Quando Jânio renunciou à chefia do governo, a 21 de agosto de 1961, o vice-presidente encontrava-se em visita à República Popular da China no desempenho de missão que lhe fora confiada pelo próprio Presidente. Afonso Arinos de Mello Franco lembra que Jango, político hábil, desconfiara da "armadilha" e lhe pedira um documento, pelo menos uma carta, que desse conta dessa convocação. E assim foi feito.[403]

A idéia era estabelecer as bases de aproximação com a China Continental, cenário de centenas de milhões de habitantes e provável parceiro comercial do Brasil.

Além disso, entre os objetivos da política externa independente, estava a universalização de nossas relações externas. As coisas seguiam o seu curso normal, o curso da história.

A presença de Goulart em território chinês não teria efeitos tão perturbadores não fosse Jango, desde a sua passagem pelo Ministério do Trabalho (1954), estigmatizado como porta-voz do peleguismo sindical,[404] visto pelas elites tradicionais, pela UDN e PD, como político sem grandeza e arquiteto da instalação de uma república peronista no Brasil. Não é essa a imagem que dele fazem seus assessores diretos. João Pinheiro Neto, Ministro do Trabalho de Jango e, mais tarde, Superintendente da Reforma Agrária, de tradicional estirpe mineira, em seu livro sobre Goulart, assinala: "Toda a carreira política de João Belchior Marques Goulart, desde deputado estadual a presidente da República, ao longo de muitos anos de incessante batalhar, foi marcada pelo intenso amor aos fracos e desamparados, aos humildes que sempre lhe devolveram a

sincera afeição, jamais lhe faltando com o seu apoio, seu carinho e sua solidariedade. Seu ideário político não foi construído alicerçado na teoria dos pensadores socialistas, ou mesmo nos teóricos do Trabalhismo, mas inspirado no amor ao povo, na intuição de que somente a abertura social redimiria a sociedade brasileira da chaga da injustiça, dos privilégios que se eternizam, da renda cada vez mais concentrada e dos salários de fome".[405]

De qualquer forma, a viagem à China caía como uma luva nos possíveis planos de Jânio Quadros para armar um golpe contra as instituições e governar o país com plenos poderes.[406] Para Jânio, a PEI era um "plus" (funcionava como contraponto de sua política interna moralista e conservadora no plano econômico). Sobrava a Jânio espaço nas estantes para fotografias e reproduções das figuras de Ghandi, Lincoln e Nasser. Faltava a Jango reconhecimento de experiência prévia em política exterior. Além disso, esta circunstância lhe retirava a teatralidade na condução dos assuntos internos e externos. Jânio podia fazer acenos a Fidel Castro, chegar ao extremo de condecorar Che Guevara. Jango que se cuidasse ao tomar chá com Mao-Tsé Tung e Chou en Lai.

Nesse quadro, a República Popular da China era a película que simplesmente envolvia os três principais atores da PEI: Brasil, Estados Unidos e Cuba. A questão chinesa, nesse jogo de aparências, evidenciava, no entanto, como iam se tornando mais amplos e complexos os limites da presença do Brasil no cenário internacional.

Muitos anos depois, um dos primeiros atos do movimento de 64 é a expulsão de funcionários diplomáticos chineses que se encontravam no Brasil por ocasião do golpe. Era, em seus extremos, 61 e 64, a força do anticomunismo.

A PEI: Origens

Para muitos observadores, a PEI, instituída no governo Quadros, resultou da consciência de que o Brasil já não podia ficar confinado aos princípios do pan-americanismo. Com o fracasso da Operação Pan-Americana (OPA), ficava evidente que a relação especial Brasil-Estados Unidos jamais sairia do papel. Com a América Latina, a situação ainda se agravava – conforme demonstrara a visita

do vice-presidente Nixon em 1954 – pelo tratamento do continente com ou todo indiferenciado, uma espécie de pretexto para não despender esforços numa política própria para o México, Brasil, Cuba etc.

De meados dos anos 50 aos anos 60, o cenário internacional é dominado pela guerra fria – o conflito Leste-Oeste no plano ideológico e pela configuração das disparidades entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e o conflito Norte-Sul.

Jânio Quadros escolhe para o Ministério do Exterior, Afonso Arinos, um velho liberal, senador pelo então Estado da Guanabara, apoiado por Carlos Lacerda, símbolo do udenismo. Arinos, cujo desempenho na pasta do Exterior é um modelo de moderação e equilíbrio, é ao mesmo tempo avalista de Jânio junto às chamadas classes dirigentes. Pode, assim, com alguma tranqüilidade, romper com os clientes do pan-americanismo e iniciar os rumos para a universalização de nossa política externa nos anos 70. Como acentua Gerson Moura: "a perfeita concordância de métodos entre Brasil e Estados Unidos e a aceitação tão completa das formulações econômicas, políticas, militares e ideológicas oriundas do Estado norte-americano acabavam por reduzir os já diminutos recursos de barganha do governo brasileiro face ao parceiro mais poderoso. Desse modo, enquanto no período 1942-1945, o alinhamento aos Estados Unidos funcionou como um instrumento da política externa brasileira, ensejando uma série de ganhos materiais e políticos, pode-se dizer que, no período pós-guerra, o alinhamento não tinha maior poder de barganha e pouco recebeu em recompensa." Se nos governos Vargas e Kubitschek encontram-se alguns sinais de mudança nas relações Brasil-Estados Unidos – no velho panorama do alinhamento automático – eles se produzem no âmbito do "sistema interamericano".[407]

O despertar do nacionalismo e de uma terceira posição em Bangkoc custam a chegar ao Brasil. Analisando o segundo governo Vargas, Maria Celina Soares Araújo observa: "Examinando, ainda que rapidamente, o processo decisório que levou à criação da Comissão Mista e à execução do Acordo Militar, procuramos elucidar como o jogo de interesses se apresenta frente ao governo e como este teve de conciliar simultaneamente tendências políticas,

ideológicas e econômicas muito diferenciadas. Se a Assessoria da Presidência da República imprimiu a essa administração um caráter inovador em termos nacionalistas, isso não significou uma atitude hostil em relação a interesses vinculados ao capital estrangeiro".[408]

Não obstante haver na proposta e nos desdobramentos da OPA uma ampliação da agenda econômica externa brasileira e até uma abertura ao multilateralismo, a ação política externa se move em torno dos mesmos jogos de interesse que mantêm suas posições, como a do poderoso "lobby" português no Rio de Janeiro e São Paulo, retardando a evolução de nossa diplomacia em favor da libertação das colônias portuguesas na África. Não estão ainda presentes a busca da universalização e traços de um neutralismo tático que constituem fundamentos básicos da PEI.

Jânio Quadros e a Institucionalização da PEI

Não há dúvida que a eleição de Jânio Quadros aponta para novos rumos na sociedade brasileira. As previsões não se confirmaram, mas era essa a expectativa. Rompia-se a aliança PD e PTB e a figura carismática de Jânio – apoiado pela UDN, e por diversos segmentos da opinião pública, que transcendiam os partidos, concentravam no presidente as expectativas de transformação, e estimulavam a crença em mudanças importantes no campo econômico e social. Paralelamente, se o acirramento da guerra fria provocava divisões no eleitorado com a clara demarcação direita-esquerda e o enraizamento da bipolaridade alimentava opções ideológicas, formavam-se outras matrizes de pensamento. Características desses anos é a reunião de intelectuais, ainda no governo JK, em torno do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, que se torna um contraponto da Escola Superior de Guerra – ESG. Enquanto esta, sob a influência de um grupo de oficiais – entre eles Golbery do Couto e Silva, Cordeiro de Farias e Castello Branco – via o mundo sob a ótica do conflito Leste-Oeste, o ISEB desenvolvia a matriz do pensamento nacionalista e desenvolvimentista, que sofria influência do pensamento da CEPAL no plano econômico. Colocava-se, assim, a industrialização – por conta da famosa

deterioração dos termos de troca de produtos primários – como a pedra de toque da política externa dos países subdesenvolvidos.

É, nesse quadro, da afluência nos países desenvolvidos e no florescimento de idéias na periferia – a descolonização, o desarmamento, e o desenvolvimento – que fazem com que o Brasil, pelo caráter de democracia multirracial, pela sua dimensão e contingente populacional já não caiba nos limites do pan-americanismo.

Os Pressupostos da PEI

Na mensagem presidencial de 1961, a política externa é vista como instrumento da política de desenvolvimento e concebida como projeção no mundo daquilo que o país é intrinsecamente: "democracia política, democracia cultural, cultura baseada na ausência de preconceitos e na tolerância, país disposto a se dar inteiramente para vencer a pobreza e o desenvolvimento econômico".[409]

Em dois documentos, a mensagem presidencial de 1961 e o artigo no *Foreign Affairs*, publicado após a renúncia, há claros sinais "dessa universalização" da política exterior que passa pelo reforço da presença da diplomacia brasileira no foro das Nações Unidas.[410]

A personalidade de Jânio, com o gosto pela teatralidade e os gestos de efeito, contribuiu para que sua política externa fosse encarada como uma visão coerente em busca dos objetivos mais amplos que a simples afirmação nacional. Um dos pontos centrais dessa política se situa no tratamento da questão cubana que terá desdobramentos no período Goulart. Mas é especialmente na contradição entre a sua política externa, libertária e inovadora em contraste com seu programa conservador no plano interno – que se verifica a incoerência da política externa independente. Jânio atraía as esquerdas com essa política e reforçava a confiança das elites com a estabilização e a presença de Clemente Mariani no Ministério da Fazenda.

Com Jango e o agravamento da crise cubana – ainda que em período tumultuado da vida político nacional – a política externa adquire mais consistência, e sentido profissional com a

incorporação de novos quadros do Itamaraty ao espírito de mudança dos novos tempos.

A Posse de Jango

Em toda a história do país, até os anos 60, perdura a busca de conciliação entre os interesses mercantis e/ou industriais voltados para o mercado externo e os resultantes da industrialização com base no mercado interno.

A bipolaridade oferece margens de manobra aos interesses da indústria nacional – aliada das reformas de base – permitindo ao governo Goulart maior poder de barganha no cenário da guerra fria. Ao mesmo tempo, aumentam as resistências do setor exportador e financeiro vinculados ao exterior, caudatário das doutrinas de segurança norte-americana.

Num momento agudo da crise nacional, com a súbita renúncia de Jânio, ninguém exprime melhor a resultante política dessa contradição do que João Goulart.

Sua posse – negociada durante o retorno de Pequim – impõe a instituição de um parlamentarismo casuísta em meio às resistências de Leonel Brizola, seu cunhado e governador do Rio Grande do Sul, defensor intransigente das reformas nacionalistas.

Assim, é natural que a PEI instituída por Jânio, tolerada a contragosto em seu governo, passe a ser alvo de desconfiança e suspeitas ainda maiores num governo que se reinstaura sob o signo do populismo e da abertura ao mundo socialista.

A Política Externa de Goulart

O curto período de Goulart (agosto 1961-março 1964) se divide em duas fases, o parlamentarismo híbrido e o presidencialismo, e marca a continuidade da PEI que, por sua vez, antecipa temas a serem retomados pelo pragmatismo responsável, mais de dez anos depois no governo Geisel.

Não há praticamente distinção nesses dois períodos – o parlamentarismo e o presidencialismo – na formulação e execução da política externa.

Em relação ao governo Quadros, no entanto, a PEI adquire um sentido mais realista e profissional quer, sob a chefia de San Tiago Dantas no parlamentarismo, quer sob Araújo Castro na fase final do presidencialismo. Como Jango não tinha o mesmo apetite que Jânio para política externa, é a diplomacia profissional quem se encarrega de conferir maior consistência às posições brasileiras no cenário internacional.

A Independência

Depois de ter ocupado o Itamaraty no regime parlamentarista, San Tiago Dantas em brilhante discurso de paraninfo do Instituto Rio Branco faz excelente análise da PEI.[411] Nele, como em outras ocasiões, fica desmistificada a "ideologização" da política externa no governo Goulart. Mais do que tudo, como acentua San Tiago, ela é um instrumento de renovação e impulso ao desenvolvimento do país: "Não se compreendeu que a 'dependência' de uma política externa, em vez de um servilismo, ou sujeição consciente a imposições feitas do exterior, é um fato a ser explicado à luz de critérios sociológicos e não a ser julgado por critérios puramente morais. A independência só se alcança, quando a consciência política do país, impelida pelo processo de suas próprias contradições, logra refletir e apreender a realidade nacional e passa a identificar, no quadro topográfico de suas relações com outros povos, a posição e o itinerário que lhe permitem alcançar suas finalidade".

San Tiago assinala, a seguir, a identificação indispensável entre emancipação e desenvolvimento. Este circuito se fecha com a caracterização de dois traços fundamentais da política externa independente: "Assim, desenvolver-se é sempre emancipar-se. Emancipar-se externamente, pela extinção de vínculos de dependência a centros de decisão políticos ou econômicos, localizados no exterior. E emancipar-se internamente, o que só se alcança através de transformações da estrutura social, capazes de instituir, paralelamente ao enriquecimento, uma sociedade aberta, com oportunidades equivalentes para todos e uma distribuição social de renda apta a assegurar níveis satisfatórios de igualdade. A esse sentido de emancipação dado ao desenvolvimento prendem-se duas características fundamentais da política externa

independente: primeiro, o primado dos princípios de não-intervenção e de autodeterminação dos povos, e segundo a opção pelo anticolonialismo.[412]

Juntem-se a esses princípios, o tradicional pacifismo de nossa política externa, a aproximação maior com a Argentina, em especial, com a América Latina, e uma nítida diferenciação entre independência e neutralismo, este o arcabouço teórico da PEI no governo Goulart. A independência é conceituada, com precisão, por San Tiago: estes (os países em curso de desenvolvimento) havendo atingidos os meios de identificar o rumo do interesse próprio, e de inscrevê-lo no âmbito maior do interesse do universo, podem situar-se e mover-se com flexibilidade no cenário internacional, sem sofrerem, em seu comportamento, as deformações da dominação estrangeira ou as do ressentimento e do preconceito. Com o advento de sua política externa independente, o Brasil conquistou essa flexibilidade como um traço de maturidade, o receio de identificar-se daí por diante com uma posição soviética, num caso específico, representaria um retrocesso, tanto quanto a preocupação de hostilizar, por sistema, posições dos Estados Unidos, teria o caráter de um comportamento imaturo, sem fundamento, numa avaliação incorreta do interesse do país. Fica, assim, dissipada qualquer confusão entre a independência e o neutralismo. A independência é um reforço a que os povos atingem pela transformação de sua consciência e que lhes permite adotar, na polarização política de hoje, ora uma das posições propostas, ora uma alternativa diversa, mas sempre nacional, isto é, autônoma. Já o neutralismo é uma linha de ação, adotada por motivos táticos, que tende para a rigidez de uma posição intermédia e que, aliás, teve vida mais breve do que se supunha, ante as modificações havidas no cenário mundial".[413] De particular importância na conceituação da PEI no período Goulart, são as preocupações com a ampliação de nossos mercados, fruto da industrialização, progressiva, desde os anos 30 e intensificada com Juscelino Kubitschek. Como observa San Tiago: "De modo que a política de agenda externa nos reconduz sempre ao problema da expansão e valorização do comércio dos países subdesenvolvidos, isto é, ao problema de fazer reverter sua tendência atual, que não é para a expansão, mas para a contração em

termos relativos, nem para a valorização, mas para a deterioração, com recuperações, intermitentes, dos termos de intercâmbio."[414]

Essa preocupação se estende por todo o discurso de San Tiago a evidenciar a prioridade que o tema assume sem prejuízo da consolidação da então zona de livre-comércio latino-americana, antecedente do Mercosul de hoje, menos ambicioso na extensão mais realista no alcance de seus objetivos de política externa.

São esses pressupostos que caracterizam a independência no governo Goulart. Como se verá, adiante, o governo agiu em plena conseqüência com essas diretrizes. No entanto, no plano interno, sofreu, ao longo de seus trinta e um meses de vigência, profundo desgaste. Como assinala Wanderley Guilherme dos Santos, a paralisia decisória toma conta do país, a partir da fragmentação de recursos de poder (acompanhada de radicalização ideológica), da fragilidade e inconstância das coalizões que se formaram no parlamento e a instabilidade governamental.[415] "Publicamente comprometido com um programa reformista que indica questões resditributivas de natureza econômica e política, e sem confiança de uma maioria forte no Congresso Nacional, Goulart recorreu a uma das manobras táticas mais freqüentemente utilizadas, a rotatividade ministerial, um esforço para constituir tal maioria. Suas esperanças de obter apoio parlamentar pelo prestígio dos nomes que reunia em sua volta, porém, eram minadas pelas concessões que ele era compelido fazer à esquerda, as quais seguiam a dinâmica de um leilão de promessas."

Nesse sentido, os cinco nomes que ocuparam a Pasta do Exterior – San Tiago Dantas e João Augusto de Araújo Castro, e por curtos períodos Afonso Arinos de Mello Franco, Evandro Lins e Silva e Hermes Lima – demonstram o elevado grau de rotatividade e de outro, evidenciam a preocupação com o elevado padrão dos nomes que ocuparam a Chancelaria no período. Coube a San Tiago a missão mais complexa, como veremos a seguir.

A Questão Cubana

Os princípios de autodeterminação e não-intervenção constituem dois pilares da PEI. Durante o ano de 1961, aumentam as pressões sobre Fidel Castro, com a visita itinerante da missão Berle

à América Latina, a invasão de Playa Giron e as sucessivas tentativas dos Estados Unidos de convocar a Reunião de Consulta da OEA nos termos do Tratado Interamericano do Rio de Janeiro (TIAR). No plano interno, o governador Lacerda já se tornara o paladino da invasão de Cuba "de um povo que foi traído pelo tirano".[416]

Pouco antes da renúncia de Jânio, o governo americano tenta ressuscitar a Aliança para o Progresso na reunião do Conselho Interamericano e Social, órgão da OEA. A "Aliança" devia ser um contraponto à infiltração comunista na América Latina e basear-se nos princípios da democracia social, através de reformas institucionais e próprias de desenvolvimento. Seus resultados foram insatisfatórios ao longo de sua existência, e, muitas vezes, como por ocasião da crise cubana, funcionou como instrumento de pressão e aliciamento de votos a favor da expulsão de Cuba da OEA.

Uma tentativa do Peru, em convocar a Reunião de Consulta é frustrada em outubro, mas logo no mês seguinte, por iniciativa da Colômbia, logra-se a convocação, apesar da abstenção de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Equador. A VIII Reunião de Consulta seria realizada entre 23 de janeiro e 2 de fevereiro (1962) em Punta del Este. Em dezembro, Fidel Castro declara sua adesão ao marxismo leninismo.

A posição brasileira mantém a linha da PEI, aperfeiçoando-se na fundamentação dos princípios de autodeterminaçaõ e não-intervenção e buscando alianças política no Continente. No plano interno, é intensa a ação de grupos conservadores contra essa linha política. Episódio relevante é a mobilização da opinião pública contra a posição do Itamaraty. A 17 de janeiro de 1962, poucos dias antes da Reunião, é divulgado manifesto à imprensa, dos ex-Ministro das Relações Exteriores – José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horácio Lafer (Raul Fernandes – ainda que de acordo com a nota – deixou de assinar por ser então membro da Comissão Jurídica Interamericana). O documento recomendava medidas que, "sem ferir o princípio da não-intervenção, isole Cuba do nosso comércio".[417]

Na VIII Reunião de Consulta, os Estados Unidos tinham quatro objetivos: fazer reconhecer a incompatibilidade entre Cuba e o

sistema interamericano, e o perigo para o continente; excluir Cuba dos órgãos interamericanos e da Junta Interamericana de Defesa; interromper o comércio continental, especialmente de armas com a Ilha e estabelecer um Comitê Especial de Segurança que recomendasse aos países americanos medidas coletivas e individuais de defesa.[418]

A versão norte-americana era a de que a revolução cubana deveria ser tomada como uma ameaça às demais repúblicas americanas – ameaça de comunização – e por isso justificava o tratamento da questão como de defesa do hemisfério.

Foram negociações árduas, e os Estados Unidos não deixaram de usar os financiamentos da "Aliança para o Progresso" como instrumento de pressão.

No dia 24 de janeiro, o chanceler San Tiago Dantas definiu a posição do Brasil: o governo era contrário ao isolamento de Cuba, às sanções econômicas e sanções diplomáticas. O debate concentrou-se em torno da Resolução que propunha excluir o governo cubano da participação na OEA. Os seis países "legalistas" (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México) não admitiam a exclusão de Cuba. Na carta da OEA, não havia qualquer parágrafo que previsse este tipo de penalidade.

O Brasil aprovou no conjunto das Resoluções: 1) a consideração da existência de uma ofensiva comunista no Ocidente; 2) a criação de um Conselho Consultivo Especial de Segurança; 3) os princípios de não-intervenção, autodeterminação e realização de eleições livres; 4) os objetivos da "Aliança para o Progresso"; 5) a exclusão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa; e, 6) a revisão do estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O chanceler San Tiago Dantas absteve-se de votar "a suspensão do comércio com Cuba e de excluir o atual governo cubano do sistema interamericano." Na Ata Final da VIII Reunião de Consulta, Argentina, México, Equador e Brasil fizeram constar suas considerações sobre a ilegalidade da exclusão de um Estado membro sem emenda da Carta.[419]

Os Reflexos da Crise Cubana

Os Estados Unidos haviam nomeado embaixador no Brasil um professor de Harvard, Lincoln Gordon, que assumira suas funções em 1961. A embaixada americana tornou-se extremamente ativa no acompanhamento da questão cubana, e de seus desdobramentos no Brasil e na vigilância ao governo Goulart. Restam, aliás, poucas dúvidas sobre a ação do governo americano na derrubada do Jango. Se não decisiva, foi importante linha auxiliar na conspiração que se intensificou à medida que cresciam os sinais visíveis de fraqueza de Jango.

De um lado, as esquerdas deram apoio à posição brasileira na questão cubana; a oposição exigia explicações. San Tiago teve de comparecer ao Congresso para apresentar os argumentos em defesa dos princípios da não-intervenção e autodeterminação: "A defesa do Direito no mundo em que vivemos, para as nações militarmente fracas e que não dispõem de recursos nem econômicos, nem tecnológicos é a única fortaleza que resta aos que querem defender a sua própria independência e civilização".[420]

Por razões óbvias, o Partido Comunista Brasileiro – ainda que tivesse críticas ao governo Goulart – aplaudia a PEI. A atitude do PC acirrava a reação conservadora para quem Jango era um líder trabalhista em mãos do "comunismo internacional".[421] A política interna – Carlos Lacerda à frente da oposição – incorporava os *slogans* da Guerra Fria e intercionalizava a disputa interna pelo poder.

Servindo de caldo de cultura à fermentação interna, a questão da Reforma Agrária incendiava o nordeste e Francisco Julião, organizador das Ligas Camponesas, admirador da Revolução Cubana, exigia terra, direitos civis e trabalhistas: "a arregimentação militar em milícia popular, o desenvolvimento da disposição revolucionária em guerrilha, viriam imediatamente pois a nossa revolução já começou quando, em Sierra Maestra, o primeiro combatente revolucionário cubano proclamou por ele por nós: pátria ou morte!"[422]

No plano interno, as forças políticas se digladiavam em alta voltagem emocional; os Estados Unidos, premidos pelas questões de segurança e hegemonia envolvidas na questão cubana, intensificavam pressões sobre toda a América Latina. No Brasil, os acontecimentos políticos e os efeitos da conjuntura internacional, se

sucediam com incrível velocidade, ameaçando a estabilidade do governo Goulart.

Uma série de acontecimentos, nos anos de 1962 e 1963, reflete os efeitos gerados pela PEI na política externa brasileira.

Depois da Reunião de Consulta, San Tiago Dantas é convocado para justificar a posição brasileira. O chanceler reafirma a defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção. Deputados conservadores assumem um tom dramático, invocam o risco de "comunizar ou cubanizar o Brasil". Na ONU, Afonso Arinos, representante do Brasil junto às Nações Unidas, mais uma vez, defende os princípios da PEI; apesar da incompatibilidade entre o marxismo-leninismo cubano e a democracia representativa americana, a aplicação automática de sanções era manifestamente ilegal.

Não fossem suficientes as dificuldades na questão cubana, em fevereiro de 1962, o governo Leonel Brizola decreta a encampação da International Telephone and Telegraph (ITT) no Rio Grande do Sul.

Mais do que uma expropriação, a ferir um dos dogmas da política externa americana, havia o risco da decisão ditar moda e espalhar-se por outros estados no Brasil (Lacerda com a Companhia Telefônica e Cid Sampaio com a AMFORP, em Pernambuco, ambos insuspeitos aos olhos do governo americano) e reavivar esse tipo de tensão na América Latina. Os Estados Unidos reagem com a Emenda Hickenlooper (a nova legislação permitia que o Congresso americano cortasse qualquer ajuda a países que expropriassem empresas americanas sem prévia compensação).

São claros os sinais de que no período Goulart (1961-1964), os Estados Unidos passaram a exercer contínua e crescente vigilância ao processo político brasileiro.

Era o momento de uma tentativa de pausa na confrontação. Em razão do Jango aos Estados Unidos. Em pauta, a pendência em relação à ITT, resolvida com um acordo sobre mínima compensação em casos futuros e alongamento de pagamentos referentes à indenização, inflação, golpes militares e infiltração esquerdista. O tom do comunicado conjunto é moderado, admitindo a cooperação do capital privado e revelando simpatia pela "Aliança para o Progresso".

Em junho de 1962, novos sinais de crise. A renúncia do Gabinete Tancredo Neves, com o objetivo de estabelecer condições de elegibilidade para o pleito de outubro de 1962, determinou a deflagração do processo sucessório.

Os partidos conservadores (UDN e PD) rejeitam a escolham de San Tiago Dantas para o Primeiro Ministro, ressentimento e retaliação por suas posições à frente do Itamaraty. Novo nome, o de Auro Moura Andrade, político paulista de perfil conservador, esbarra na decretação de greve pelo Comando Geral dos Trabalhadores. O Congresso acabou aceitando o nome de Francisco Brochado da Rocha, Secretário do Interior do Rio Grande do Sul que, por sua vez, em pouco tempo, é sucedido por Hermes Lima. Em todo esse período, mantém-se a política externa independente.

Em outubro de 1962, a crise dos mísseis reanima a questão cubana, de resto, sempre presente no quadro das relações Brasil-Estados Unidos nesse período. O Congresso reitera, em tom emocional, o debate corrente: comunistas, criptocomunistas, inocentes úteis do Itamaraty defrontam entreguistas e reacionários. Do ponto de vista diplomático, no entanto, a posição brasileira foi de moderação: a pedido de Lincoln Gordon, o governo Jango envia a Havana, em missão moderadora, um emissário especial, o general Albino Silva. Mas, o Brasil sem deixar de apoiar Kennedy, continua a oporse à adoção de medidas que contemplassem o uso da força armada.

Nas eleições de outubro de 1962, os Estados Unidos apoiaram vários candidatos anticomunistas, principalmente no nordeste para impedir, sem êxito, a vitória de Miguel Arraes.

Em dezembro de 1962, o presidente Kennedy envia seu irmão, Robert, ao Brasil. Já era visível a constante preocupação no governo americano com a infiltração das esquerdas nos altos escalões. Já se sabia a esta altura que o "referendum" de janeiro de 1963 daria a vitória ao presidencialismo – e preocupava a escolha do novo ministério. Os resultados não foram de entusiasmar. Jango acolheu mal as acusações de infiltração comunista e queixou-se das perdas do Brasil no comércio bilateral, de resto uma tese consagrada pela diplomacia brasileira nos anos 60.

Novos Tempos?

Após a volta do regime presidencialista, em janeiro de 1963, San Tiago Dantas foi nomeado para a Pasta da Fazenda. O restabelecimento do presidencialismo, a presença de San Tiago Dantas na Fazenda e a convocação de Celso Furtado, um jovem economista com experiência na CEPAL e um dos arquitetos da SUDENE – (não esquecer que o nordeste era parte importante da Aliança para o Progresso) – abria oportunidades para novas negociações em alto nível.

Articula-se a Missão San Tiago Dantas que, em março de 1963, estabelece o apoio dos Estados Unidos para um programa de estabilização e desenvolvimento além do reescalonamento de dívidas com o FMI e perspectivas de novos financiamentos do Eximbank e da Agência para o Desenvolvimento Internacional (AD) consubstanciados no acordo Dantas/Bell (administrador da AID).[423]

A questão cubana volta a ocupar a cena, com a organização de um compromisso de solidariedade a Cuba, com a participação do Comando Geral dos Trabalhadores e a União Nacional dos Estudantes. Os interesses do capital estrangeiro e do capital nacional associado, alarmados com a lei da remessa de lucros, o cancelamento das concessões da Hanna Mining em Minas Gerais, a nacionalização das refinarias intensificam a oposição ao regime. A eles, juntam-se os latifundiários e produtores rurais assustados com a mobilização em favor da Reforma Agrária.[424] Manifestações em Brasília, no Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul prenunciam crise na hierarquia militar.

Por sua vez, San Tiago Dantas é crescentemente atacado por Brizola e tenta demarcar a divisão entre uma esquerda responsável – a esquerda positiva – e as radicais – uma esquerda negativa.

Tudo isso contribui para a queda de San Tiago Dantas do Ministério da Fazenda, o fim do Plano Trienal, e nova desconfianças do governo americano diante do comportamento político de Goulart – novos tempos de curta duração, esperanças desfeitas.

A Ruptura

Do ponto de vista das teses e princípios, parceira que o pior já havia passado. A PEI havia perdido a sua estridência, liberta do

conteúdo cênico do período Jânio, e estabelecido rumos menos ideológicos e mais pragmáticos. O discurso de posse do embaixador Araújo Castro no Ministério das Relações Exteriores em 23 de agosto de 1963 ainda no governo Goulart – tem esse caráter mais abrangente. Araújo Castro, um dos principais formuladores do que se poderia chamar de um pensamento nacional sobre política externa, atribui especial importância a questões universais, como o desarmamento, desenvolvimento e descolonização, sem colocar ênfase na questão cubana. O discurso modifica-se também nos Estados Unidos e não foi por acaso que diante do Inter-American Press Association Kennedy, assinala, em novembro de 1963: "estes problemas, a dura realidade de vida em grande parte da América Latina – não serão resolvidos simplesmente, lamentando-se sobre Castro, responsabilizando todos os problemas ao comunismo, aos generais, ou ao nacionalismo. Os sombrios fatos da pobreza e injustiça social não irão ceder facilmente a programas de boa vontade".[425] Se essa linguagem significava mudança de ênfase, uma espécie de lição resultante da convivência com a Revolução Cubana e com a insurreição social na América Latina, a política de segurança nacional já contemplava qualquer acerto com Goulart. As impressões sobre a melhor estratégia para lidar com a América Latina e o Brasil podiam ter mudado, mas não o suficiente para derrubar a desconfiança em Jango, vigente desde que assumiu o poder em 1961.

Ilusões Desfeitas

Não havia como alimentar ilusões que ainda permaneciam vivas com o acordo San Tiago/Bell.

Já há muito o governo americano, informado pela sua embaixada no Rio, tinha posto em prática a política de relações com as "ilhas de sanidade administrativa" que beneficiava exclusivamente as administrações estaduais e municipais de oposição. Na verdade, era o sinal de desencanto definitivo com Goulart e a preferência por governadores eficientes, em linha com os princípios da Aliança para o Progresso." Estranha preferência. Em um mesmo período, a Aliança forneceu ao Estado da Guanabara US$ 71 milhões enquanto todo o nordeste recebeu US$ 133 milhões".[426]

A partir de 1964, eram difíceis as perspectivas de sobrevivência do governo Goulart. Em memorando ao Secretário de Estado Dean Rusk, o embaixador no Brasil, Lincoln Gordon, assinala:

1 – "Após a minha volta ao Rio, a 22 de março, examinei minuciosamente a situação brasileira com o auxílio de importantes figuras civis e militares daqui, além da colaboração que me foi dada pelo chefe da Embaixada em Brasília, do consulado geral em São Paulo e dos contatos selecionados que fiz com alguns brasileiros bem informados.
2 – Minha conclusão é que Goulart se acha agora definitivamente envolvido numa campanha para conseguir poderes ditatoriais, aceitando para isso a colaboração ativa do Partido Comunista Brasileiro e de outros revolucionários de esquerda radical. Se tiver êxito é mais que provável que o Brasil ficará sob controle comunista, embora Goulart talvez se volte contra seus defensores comunistas adotando o modelo peronista que, a meu ver, é do seu gosto pessoal."[427]

Os documentos da Biblioteca Lyndon Johnson, no excelente trabalho de pesquisa do jornalista Marcos Sá Correa, revelam o desencadear da operação "Brother Sam" que é por si só um atestado do envolvimento do governo americano e, principalmente, da intensa atividade desenvolvida pela embaixada americana no Rio.

Uma boa síntese do papel da diplomacia americana no golpe de 64 está na versão de Clodoaldo Bueno: "Com referência ao golpe de 64, a nossa conclusão, hoje, é de que os Estados Unidos não se envolveram diretamente na elaboração do golpe militar que culminou em 31 de março, mas tinham conhecimento, acompanharam-no com óbvio interesse e simpatia, estavam preparados para um eventual apoio aos sublevados caso fosse necessário (através da operação Brother Sam), acolheram o novo governo (de Castello Branco) com satisfação e inauguraram com este uma política de apoio e colaboração".

No plano interno, o governo Goulart estava naquele março de 64, em queda livre. Mas, no plano externo, a PEI continuou sua

trajetória com o restabelecimento de relações coma União Soviética (iniciada com Jânio e concluída no governo Goulart), com os primeiros e tímidos sinais de aproximação com a República Popular da China, com quem só estabelecemos relações diplomáticas nos anos 70, na preocupação com as desigualdades entre pobres e ricos, expressas na preparação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (1964), na posição solidária com os países do Terceiro Mundo nos foros internacionais e na defesa dos princípios da autodeterminação e não-intervenção.

Na questão da descolonização, faltou consistência, num processo de idas e vindas que contrastou com a firmeza de certas posições em outras áreas. Não obstante as posições de esquerda do governo Goulart, mereceria um estudo à parte a análise da grande influência do "lobby" português, extremamente ativo no Rio de Janeiro, nos anos 50 e 60, e ampla penetração em diversos segmentos da sociedade brasileira, na imprensa, no Congresso e nos altos escalões da República.

Gelson Fonseca faz uma síntese muito feliz das incoerências da PEI: "O que interessa reter é que o governo brasileiro propõe uma interpretação do fenômeno cubano que é radicalmente diversa da norte-americana. O diagnóstico sobre o grau de ameaça representado por Cuba é próprio e, conseqüentemente, o esforço diplomático permanente é de beneficiar o diálogo e evitar as práticas intervencionistas. O Brasil se apresenta como um país maduro que não pode se recusar ao risco de conviver. Assim, diante da disputa dos blocos, preconiza-se a convivência com a atitude razoável, caminho privilegiado para diminuir as tensões internacionais. Frustra-se a atitude ideológica, e as teses são uma combinação do jurídico (preservar a auto-determinação) e do político (as desvantagens do isolamento cubano para a convivência continental).

Do lado da incoerência, o exemplo mais claro é o do cuidado nas relações com Portugal e suas províncias ultramarinas. Normalmente, a solidariedade com os povos oprimidos determinaria uma política mais clara de apoio à auto-determinação que, no entanto, foi bloqueada pela força de setores conservadores".[428]

Os Caminhos do Universalismo

A ruptura com os estreitos limites do sistema interamericano convencional já se prenunciava na formulação da Operação Pan-Americana. Fracassada esta tentativa de estabelecer as bases de uma política abrangente para o Continente – relações especiais com os Estados Unidos e, nesse quadro, uma nova agenda Brasil-Estados Unidos – já não havia espaço para confinar o Brasil à geografia parcial e ao engessamento do sistema da OEA.

Este processo poderia ter decorrido como um caminho natural. Mas as mudanças no plano interno, a renúncia de Jânio e as resistências que culminaram na derrubada de Goulart, além da intensificação da Guerra Fria e da questão cubana foram, ao mesmo tempo, forças mobilizadoras e razões de crise.

Menos importante que o rótulo de "independência", foi a universalização de nossa política externa que só vai atingir sua plenitude no governo Geisel – como escoadouro da retomada, iniciada com a gestão Magalhães Pinto na Pasta do Exterior, no governo Costa e Silva. A mesma capacidade de formulação que Araújo Castro iniciara colocando na esteira da PEI os 3 DS: (desamarmamento, descolonização e desenvolvimento) – "desideologizando" a política externa – Azeredo da Silveira vai ampliar – em condições políticas diversas – com "o pragmatismo responsável" ao estabelecer relações diplomáticas com República Popular da China e liquidar a velha hipoteca do "lobby" português, na firme demonstração do reconhecimento de Angola.

Esse pensamento, que se revela com a criatividade de linhas de ação decorrentes da dimensão continental do país e da análise da estrutura do poder mundial, se perde no hiato 1964-1967.

A política externa de Castello Branco se refugia no cenário da economia associada ao capital estrangeiro e indigência na análise da política americana, ao aceitar a participação na Força Interamericana de Paz (1965) na República Dominicana. De resto, um grave retrocesso na defesa da autodeterminação e não intervenção e uma clara preferência pelo atrelamento à política de segurança dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria. Breve hiato, que cedo seria desfeito na retomada dos pressupostos fundamentais de nossa política externa.